

Les récentes évolutions de la gestion publique financière au Togo.

Par
Sasso D. PAGNOU¹

¹ Docteur en droit, Enseignant-chercheur à la Faculté de Droit de l'Université de Kara (Togo).

L'appartenance du Togo à la catégorie (très peu convoitée) des pays pauvres très endettés (P.P.T.E)² atteste des efforts que les autorités togolaises doivent accomplir sur la voie des réformes, en particulier pour la mise en place d'un cadre de la gestion publique financière favorable à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Si réformer c'est « *changer en mieux* », comme le rappelle Patrick WACHSMANN³, l'atteinte du point d'achèvement est donc synonyme d'une évolution positive de la gestion publique financière.

L'un des principaux objectifs de la gestion publique étant d'assurer de bonnes conditions de vie à la population, son évolution devrait améliorer le bien-être des populations, tant il est vrai qu'on reconnaît l'arbre à ses fruits. Or le vécu quotidien des togolais n'a pas tellement changé : telle une peau de chagrin, le pouvoir d'achat de la ménagère s'amenuise de jour en jour, les routes sont toujours en mauvais état et les amphithéâtres des deux universités sont toujours surpeuplés, pour ne citer que ces exemples.

Face à ces réalités, on est inévitablement surpris de la satisfaction des institutions financières internationales et poussé à rechercher et à analyser les actions menées par les autorités. Ces actions correspondent globalement aux réformes annoncées. Il ne s'agit pas, en réalité, de mesures spécifiques au Togo mais de mesures-types proposées par les institutions financières internationales aux pays candidats à l'adhésion à l'initiative PPTTE. Elles visent à donner une assise à la transparence et à la performance, deux exigences en vogue dans les réformes des finances publiques.

Leur inefficacité n'est certainement pas en lien avec leurs qualités intrinsèques puisqu'elles ont permis une amélioration notable des conditions de vie des populations dans les autres pays de la sous-région⁴. Les raisons de cette inefficacité sont alors spécifiques Togo. Mais elles sont toutefois l'expression de l'incapacité de surmonter les risques d'échec inhérents à toute réforme : l'illusion de la réforme et son inadaptation. L'analyse des réformes en cours à l'aune de ces deux éléments révèle des réformes plus apparentes que réelles et des réformes mal assimilées.

² L'annonce de l'atteinte de ce point d'achèvement a été faite lors d'une conférence de presse organisée le mercredi 15 décembre 2010 au cabinet du Ministère de l'économie et des finances.

³ Voir Patrick WACHSMANN, *Propos atabilaires sur la réforme telle qu'elle se pratique dans la France contemporaine* in Réformes des Finances publiques et Modernisation de l'Administration, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, Economica, 2011, p. 591.

⁴ Notamment le Bénin, le Burkina-Faso et le Mali

I. Des réformes plus apparentes que réelles.

Les mesures prises par les autorités togolaises, pour inscrire la gestion publique financière dans la logique de performance et la rendre plus transparente, tendent à faire évoluer le cadre institutionnel⁵ et le système d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat. Cette évolution est malheureusement en deçà des attentes. En effet, les réformes institutionnelles apparaissent aujourd'hui superficielles. Quant au système de gestion, sa réforme est sujette à caution.

A. Des réformes institutionnelles superficielles.

Les réformes institutionnelles comprennent deux volets : la création de nouvelles institutions et le renforcement des capacités de celles déjà existantes. De façon générale, ces réformes paraissent superficielles au regard du relatif renforcement des capacités institutionnelles et de la malformation dont souffrent les institutions nouvellement créées.

1. Un relatif renforcement des capacités institutionnelles

Un programme d'appui et de renforcement des capacités institutionnelles est lancé en 2006 pour « *contribuer à renforcer les capacités de formulation, d'exécution et de suivi des politiques économiques* »⁶ à travers la formation des « *cadres* », l'équipement de ces cadres en matériels bureautiques et informatiques et la contribution aux besoins de fonctionnement des structures bénéficiaires.

Selon la Banque africaine de développement (BAD), « *le PARCI a contribué unanimement à une amélioration qualitative et quantitative des capacités de gestion de l'administration économique et financière* »⁷. Ce bilan très positif de la mise en œuvre du PARCI, qui a d'ailleurs permis le lancement de PARCI II, peut être nuancé dans certains de ses aspects. On peut ainsi émettre quelques réserves sur l'amélioration quantitative des capacités de gestion. Ces réserves portent moins sur l'appréciation des actions menées que sur leur nécessité ou leur opportunité. Est en cause la justification des actions menées: la tendance à justifier les faibles performances des administrations financières par la modicité des effectifs

⁵ Les OMD, dont les fondements économiques sont les nouvelles théories de la croissance, accordent une grande importance aux institutions. Ces nouvelles théories établissent un lien entre les institutions et la croissance à long terme. Elles font du capital physique, de la technologie, du capital humain et du capital public les sources de la croissance. Elles prônent en outre pour un retour de l'Etat, donc pour un renforcement des capacités institutionnelles. Pour plus d'informations sur ces théories, voir Dominique GUELLEC et Pierre RALLE, Les nouvelles théories de la croissance, La Découverte, Coll. Repères, 2003. Voir aussi Philippe AGHION, Les défis d'une nouvelle théorie de la croissance, L'actualité économique, vol. 78, n°4, 2002, p. 459-486.

⁶ Voir Banque africaine de développement (BAD), Togo : Projet d'appui au renforcement des capacités institutionnelles (PARCI), 2009, p. 3.

⁷ Ibid.

de ces administrations⁸ est critiquable. Les administrations financières souffriraient plus de la qualité de leurs agents que de leurs effectifs si on s'en tient à l'absentéisme et à la corruption au sein de l'administration, d'une part, et à l'exercice parallèle de toute sorte d'activités par les agents publics pendant les heures de service⁹, d'autre part. Le PARCI aurait pu donc consacrer les moyens destinés à l'amélioration quantitative des capacités de gestion à leur amélioration qualitative.

Les actions menées dans ce dernier domaine semblent d'ailleurs insuffisantes. Elles se réduisent, en effet, en l'organisation de trois séminaires de formations à l'intention des cadres des administrations financières. Ces formations ont porté sur la gestion axée sur les résultats (GAR) et les cadres de dépenses sectorielles à moyen terme (CDS-MT), sur la passation des marchés publics et l'élaboration du compte de gestion administratif. Pour une amélioration qualitative sensible des capacités de gestion, il importe d'étendre ces formations à l'ensemble des agents des administrations financières et de diversifier les thèmes en y ajoutant des sujets relatifs aux principes traditionnels et modernes du service public et au civisme. Cette extension apparaît comme un moyen efficace pour lutter contre la corruption, l'absentéisme et les lenteurs administratives. Mais les administrations financières ne peuvent véritablement gagner de la productivité que si sont aussi améliorées les conditions de vie des agents et le Gouvernement se doit, de ce fait, d'appliquer une nouvelle grille salariale¹⁰. Cela est important dans la mesure où « *la cause essentielle de la motivation des agents de l'Etat reste liée au niveau des salaire* »¹¹ et où cette motivation conditionne leurs résultats¹². Il est ainsi possible d'améliorer qualitativement les capacités de gestion, donc de renforcer les capacités institutionnelles, en utilisant la motivation des agents. Le système des « *rémunérations liées aux performances* » (RLP) dont l'introduction est préconisée¹³ peut être un moyen efficace pour atteindre cet objectif.

⁸ Voir sur ce point Michel BOUVIER et al., *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, DGCID, 2004, pp. 54, 67 et 217. Voir aussi les différentes évaluations contenues dans la *revue des dépenses publiques et de la gestion financière de l'Etat*, précitée.

⁹ Voir Sasso PAGNOU, *La gestion des Finances publiques au Togo : Un système à rénover*, EUE, 2011, p.137, 206 et 362

¹⁰ En 2010, le ministre de la fonction publique a annoncé la mise en place d'un « nouveau statut de l'administration publique » et la révision de la grille salariale dans le courant de cette année.

¹¹ Voir Souleymane Nasser NIANE et Jacques Mariel NZOUANKEU, *Mission d'appui de la mise en place d'un cadre stratégique national de réforme et de modernisation de l'administration publique togolaise*, Rapport final, 2008, p. 14.

¹² Pour plus d'informations sur les rémunérations, la motivation et la performance des agents, voir Alex MATHESON, *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, OCDE, 2005, p.34 et suiv. Voir aussi Maya BEAUVALLET, *Les stratégies absurdes : comment faire pire en croyant faire mieux*, Seuil, 2009, p. 10 et suiv.

¹³ Cf. Sasso PAGNOU, op cit., 358 et suiv.

Cette exigence de bon fonctionnement s'impose à la fois aux administrations financières chargées de l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat et aux institutions nouvellement créées. Le respect de cette exigence par ces nouvelles institutions s'annonce d'ores et déjà difficile du fait de la malformation dont elle souffre.

2. Des institutions souffrant d'une malformation.

Les insuffisances du contrôle sur les finances publiques ont motivé la création de nouvelles institutions : la cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF)¹⁴, l'Inspection générale des finances (IGF)¹⁵ et la Cour des comptes¹⁶. De ces trois institutions, seules l'IGF et la Cour des comptes contrôlent directement l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat¹⁷.

Elles sont conçues sur les modèles de la Cour des comptes française et de l'Inspection générale des finances en France. Comme précédemment indiqué¹⁸, la Cour des comptes togolaise présente les traits communs du modèle français ou latin des Cours¹⁹. Elle dispose des compétences juridictionnelles et des compétences non juridictionnelles. Quant à l'IGF, elle est placée, comme c'est le cas aussi en France, sous l'autorité du ministre chargé des finances et exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'études, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière²⁰. La similitude s'arrête aux textes. Le fonctionnement réel de ces institutions diverge du fonctionnement de leurs équivalentes françaises. Leurs bilans d'activités ne sont ainsi guère comparables. L'inspection générale des finances déclare avoir exécuté huit missions en 2009²¹ et vingt-sept missions en 2010²². Chacune de ces missions aurait fait l'objet de

¹⁴ Voir le Décret n° 2008-037 du 28/03/2008 portant création, organisation et fonctionnement d'une cellule nationale de traitement des informations financières.

¹⁵ Voir le Décret n°2008-093/PR du 29 juin 2008 portant création, organisation, attribution et modalités de fonctionnement de l'inspection générale des finances.

¹⁶ Voir la loi organique n°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes.

¹⁷ La CINTIF est, comme son nom l'indique, orientée vers la lutte contre le blanchiment d'argent. Depuis sa mise sur pied en 2009, elle a été saisie de cinq déclarations dont une a été transmise aux autorités judiciaires (cf. UNDOC, *Lettre d'information sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en Afrique de l'ouest*, août 2009, p. 3). En 2010 la cellule s'est uniquement consacrée à la formation de ses agents.

¹⁸ Cf. Sasso PAGNOU, *op. cit.*, p. 121 et suiv.

¹⁹ Pour plus d'informations sur ce modèle, cf. Luc SAÏDJ, *Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversité*, RFFP n° 101-Mars 2008, pp. 45-59

²⁰ Voir le décret n°2008-093/PR du 29 juin 2008 précité ; Lucien RAPP, *Inspection générale des finances*, in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques* (tome 2), Economica, 1991, 957 et s. Voir aussi Jean-Luc ALBERT et Luc SAÏDJ, *Finances publiques*, Dalloz, 2009, p. 133.

²¹ Soit 70 % des missions.

²² Soit 91% des missions et deux missions non prévues.

rapports transmis à la Cour des comptes et au Ministre des finances. Selon certaines indiscretions, ces missions se réduiraient à la vérification de la matérialité de la dépense publique. Cette hypothèse est plausible dans la mesure où les effectifs²³ de l'IGF ne lui permettent pas à l'heure actuelle d'exercer l'ensemble de ses attributions. La situation n'est guère différente avec la Cour des comptes dont les juges nommés depuis le 24 juin 2009 n'ont produit aucun rapport.

« Les juges du boulevard Léopold Sédar Senghor » justifient cette absence de visibilité par un besoin préalable de formation et de mise à niveau. Ce besoin justifierait un programme d'activités se résumant essentiellement en l'organisation des formations à l'intention des juges eux-mêmes et des comptables publics dont aucun ne serait en mesure, selon la Cour, d'établir un compte de gestion. Selon cette même Cour, les juges s'exerceraient actuellement sur les comptes de gestion et le projet de loi de règlement pour l'année 2007 qui lui ont été transmis le 5 janvier 2010.

La juridiction financière togolaise innove donc en se confiant une nouvelle compétence qu'on ne retrouve pas dans le modèle français ou latin décrit par le Doyen Luc Saïdj²⁴ : la formation des comptables publics aux techniques de la comptabilité publique et dans une certaine mesure l'initiation des juges à la comptabilité publique et aux notions de droit et d'économie. On peut s'interroger sur l'opportunité pour la Cour des comptes de se substituer à l'Etat dans la formation des comptables publics. On peut être dubitatif sur la capacité des juges d'assimiler suffisamment de connaissances, avant la fin de leur mandat, pour juger les comptes des comptables publics, pour assister le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, pour assurer la vérification des comptes et la vérification de la gestion des collectivités publiques, établissements publics, entreprises publiques ainsi que des institutions de sécurité sociale et tous les organismes à caractère public ou semi-public, etc.

La timidité de la Cour des comptes, et aussi de l'IGF, actualise le débat sur « la compétence technique » dont doivent disposer les juges pour exercer leur mission²⁵. La réponse à cette question doit être recherchée, comme l'indique son auteur, dans l'« *origine de recrutement des magistrats financiers* »²⁶.

²³ L'IGF compte quatre inspecteurs et trois vérificateurs. Selon les besoins, elle fait appel à deux agents titulaires d'une maîtrise et à deux autres titulaires de BTS.

²⁴ Voir Luc SAÏDJ, op. cit.

²⁵ Voir Salif YONABA, *L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité*, RFFP, n°101-Mars 2008, pp. 61-77.

²⁶ Ibid., p. 66.

Selon une certaine opinion, ces magistrats seraient recrutés, de par leur aptitude, pour ne pas juger, ce qui fait avancer l'hypothèse d'un vice de conception qui empêcherait la Cour de fonctionner.

Ce vice pourrait aussi entacher les réformes portant sur le système de gestion des finances publiques.

B. Une réforme critique du système de gestion.

Telle que déclinée dans le DSRP-C, la réforme du système de gestion se propose d'améliorer la capacité de programmation pluriannuelle des dépenses et d'inscrire la gestion publique financière dans la logique de performance.

On peut émettre des doutes sur la crédibilité du CDMT élaboré par le Gouvernement en tant qu'instrument de programmation dans la mesure où son adoption n'est pas précédée d'une évolution du cadre de prévision. Le même doute peut être émis à propos de l'introduction de la notion de performance du fait des errements des autorités.

1. Un cadre de dépenses à moyen terme peu crédible

Un cadre de dépenses à moyen terme est expérimenté depuis 2008 par les autorités togolaises. Il s'agit d' « *un processus transparent de planification financière et de préparation du budget visant à allouer les ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline budgétaire d'ensemble* »²⁷. Selon l'approche des organisations financières internationales, adoptée par les autorités togolaises, le CDMT est « *l'instrument idéal pour traduire les DRSP dans le programme pluriannuel des dépenses publiques* »²⁸. Le principal rôle du CDMT est donc d' « *assurer une meilleure planification des ressources* »²⁹. Cette mission exige, pour sa réalisation, des capacités de prévision macroéconomiques et de définition de politiques sectorielles³⁰. Au regard des insuffisances du cadre de prévision³¹ et donc en l'absence de statistiques

²⁷ Info.worldbank.org/etools/doclibrary/108244/cdmt_rappels.ppt

²⁸ Voir Boubou Dramane CAMARA, *Présentation générale du CDMT : Principes de base, Processus et Instruments*, Atelier de programmation et d'analyse macroéconomique en appui au processus de planification basé sur les OMD en Afrique, Zambia, Lusaka, 29 Oct-02 Nov 2007. Voir aussi Fonds monétaire international, Togo : Document complet de stratégie de réduction de la pauvreté 2009-2011, Rapport précité, pp.2 et 92.

²⁹ Voir Adrian FOZZARD et al, *Dépenses publiques*, Banque mondiale, 2002, p. 30.

³⁰ Ibid.

³¹ Cf. Sasso PAGNOU, *op.cit.*, 170.

C'est seulement le 15 décembre 2010 que le Conseil des ministres a examiné un projet de loi relatif à l'activité statistique au Togo. Ce projet définit une Stratégie Nationale de Développement de la Statistique dans le cadre de la mise en œuvre du Document complet de la Stratégie de réduction de la pauvreté pour la période 2009-2011.

fiables, on peut émettre des doutes sur la capacité du CDMT d'améliorer la planification. Le CDMT, qu'il soit global ou sectoriel, manque tout simplement de crédibilité. Il repose sur des projections faites à partir des données déterminées de façon peu rigoureuse. La faiblesse du cadre de prévision n'explique que très partiellement le manque de crédibilité du CDMT. Ce manque de crédibilité s'explique aussi par les techniques de gestion notamment les techniques de la comptabilité publique. En effet, « *le CDMT pousse l'analyse des dépenses encore plus loin grâce à un calcul plus détaillé des coûts par secteur et à des mesure des résultats* »³². Or la comptabilité permettant l'analyse des dépenses et le calcul détaillé des coûts, c'est-à-dire la comptabilité analytique n'est pas encore appliquée au Togo. Les réformes en cours de la comptabilité publique sont encore timides et ne permettent pas de présager de profonds changements.

Les autorités se sont donc engagées dans l'élaboration du CDMT sans identifier et observer les pré-requis. Il s'agit en plus de *l'amélioration de la fiabilité des prévisions de dépenses, de l'identification des principaux programme de lutte contre la pauvreté, de la garantie d'une période d'analyse politique, de l'ouverture du débat politique, de l'utilisation du CDMT pour définir les limites budgétaires, de la liaison des prévisions de dépenses aux objectifs de performances*³³. Cette démarche entame l'efficacité du CDMT en tant qu'instrument de bonne gestion financière. Il n'est pas tard pour réagir. L'Etat peut et doit prendre toutes les mesures nécessaires à la création d'un cadre propice à l'élaboration du CDMT. Les plus urgentes de ces mesures sont celles pouvant permettre l'amélioration et la disponibilité de l'information financière et économique³⁴.

2. Une introduction hypothétique de la notion de performance.

L'introduction de la gestion axée sur les résultats (G.A.R) atteste de la volonté des autorités d'accorder désormais une plus grande attention aux performances des administrations dans la mesure où cette GAR est « *une approche de gestion basée sur les résultats mesurables en fonction des cibles de performance exprimées en termes de quantité et de qualité des services et de productivité* »³⁵. L'instrument de mise en œuvre de cette gestion est « *le budget*

³² FMI, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, 2007, p. 53

³³ Pour plus d'information sur chacun de ces points, aller sur www.afrisat.orgcontenu/ressourcesCRESMIC/fr/annexe.html

³⁴ Pour les propositions tendant à améliorer cette information, Cf. Sasso PAGNOU, op. cit., pp. 175 et 176

³⁵ Cette définition est tirée du Petit lexique des finances publiques et de la gestion axée sur les résultats préparé par l'Institut IDEA International, www.idea-international.org

programme accompagné de l'institutionnalisation de la responsabilisation des acteurs »³⁶. Bien que ces deux instruments soient essentiels dans la mise en œuvre de la GAR, le Gouvernement a opté uniquement pour le budget programme³⁷. L'état actuel de la gestion publique financière a certainement motivé la décision d'ignorer l'institutionnalisation de la responsabilisation des acteurs.

Cette dernière implique une globalisation des crédits reposant elle-même sur un élargissement de l'autorisation et un assouplissement des contrôles. Elle est de ce fait inconcevable dans une gestion financière marquée par de nombreuses irrégularités. Toute la difficulté sera alors de demander des résultats à des acteurs non responsabilisés et n'ayant pas, de ce fait, les moyens de leurs actions. Se présente ici le dilemme de la performance et de la légalité. Il ne s'agit pas véritablement d'un dilemme dans la mesure où l'engagement dans la logique de performance est une exigence irréductible et irréversible. Est finalement demandé aux autorités togolaises de garantir la légalité et la régularité des opérations financières et de s'engager concomitamment dans la logique de performance. Ce défi pourrait être levé grâce à une automatisation totale de l'ensemble de la gestion financière et à une répression sévère des indécidables des agents. La mise en œuvre de ces mesures nécessite de la volonté politique, du tact et un effort d'assimilation du fait de la complexité du système financier.

II. Une faible assimilation des réformes.

Le besoin d'assimilation des réformes ou de leur adaptation s'inscrit dans la logique selon laquelle « *on ne change pas une société par décret* »³⁸ et qu' « *une accumulation de techniques ne fait pas une réforme* »³⁹.

Selon donc cette logique, les mesures prises par le Gouvernement paraissent insuffisantes pour « *la construction d'un espace financier durable* ». La réalisation d'une telle entreprise nécessite la prise en compte d'autres facteurs⁴⁰ facilitant la pérennité des nouvelles mesures. Ces facteurs sont l'humanisation et la conduite des réformes⁴¹.

³⁶ Voir Joël Darius Eloge ZODJIOU, *La gestion axée sur la performance et les résultats appliqués à la gestion des finances publiques : préparation et mise en place du budget axée sur la performance et les résultats*, Séminaire sur l'Opérationnalisation de la gestion axée sur la performance et les résultats dans l'administration publique et les institutions de l'Etat, Ecole Nationale d'Administration, 2009, p. 3.

³⁷ Voir la dernière loi organique relative aux lois de finances.

³⁸ Voir Michel CROZIER, *On ne change pas la société par décret*, Editions Grasset et Fasquelle, Paris, 1979, 298 p.

³⁹ Michel BOUVIER, *Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en voie de développement*, RFFP, n°98, juin 2007, p. 137.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., p.136

Cette pérennité est déjà hypothéquée par la mauvaise conduite des réformes se référant, par ailleurs, très peu au contexte local.

A. Des réformes mal conduites.

La conduite des réformes détermine l'enracinement des nouvelles mesures. Elle repose sur deux éléments : la stratégie et les organes chargés de mener les réformes. Elle est mise à rude épreuve par une faible implication des administrations et une stratégie en déphasage avec l'exigence de responsabilité.

1. La faible implication des administrations.

Selon une sagesse populaire, personne « *ne met du vin du nouveau dans des outres vieilles ; autrement, le vin nouveau fera éclater les outres, et il se rependra et les outres seront perdues. Mais du vin nouveau, il faut le mettre en des outres neuves* »⁴². Les réformes en cours sont comparables à ce vin nouveau qui peut faire éclater les vieilles outres pour se répandre. Ces réformes, si elles ne sont pas accompagnées d'une modernisation des administrations, peuvent donc devenir vaines.

Conscients de ce fait, les réformateurs français se sont engagés dans la réorganisation des administrations que ce soit au niveau central ou déconcentré. Il faut citer, à ce titre, la création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat et la modernisation des administrations régionales et départementales en 2005⁴³. Cette attitude n'est pourtant pas celle adoptée par les autorités togolaises. En effet, les réformes de l'Administration publique annoncées depuis quelques années se font toujours attendre. Les autorités tardent donc à faire évoluer l'Administration publique togolaise sur le plan structurel et vers la logique des performances comme l'ont exigé les états généraux de l'administration publique (EGAP). Certes un Secrétariat permanent pour le suivi des politiques des réformes et des programmes financiers (SP-PRPF) est créé et représenté dans chaque département ministériel par un point focal dont la mission est de suivre la mise en œuvre des réformes relevant de ses compétences⁴⁴. Mais les missions de ce secrétariat dépassent en fait et en droit le suivi des réformes pour se confondre à celles du ministère des finances. Or, la réforme et l'administration sont deux notions bien distinctes⁴⁵. La confusion de ces deux notions peut conduire à prendre de simples subtilités administratives pour des réformes. Par ailleurs, il faut relever que certains points focaux ne sont pas connus dans les

⁴² Evangile selon Saint Luc 5, 36-37

⁴³ Voir Jean-Pierre DUPRAT, op. cit., p. 21

⁴⁴ Voir l'arrêté N°109/MEF/SP-PRPF du 23 avril 2010.

⁴⁵ Voir Patrick WACHSMANN, op. cit., p. 594.

départements ministériels où ils sont censés représenter le secrétariat permanent. On peut alors s'interroger sur l'existence d'un véritable dialogue entre le niveau central et les départements sectoriels.

De pareils manquements rendent compte de la faible attention accordée à la notion de responsabilité que ce soit au niveau de la gestion budgétaire ou de la stratégie globale des réformes.

2. Une stratégie en déphasage avec l'exigence de responsabilité.

Ce déphasage est une conséquence logique des hésitations des autorités à introduire la GAR en raison de l'état actuel de la gestion financière marquée par de nombreuses irrégularités. Ces irrégularités, si nombreuses soient-elles, ne devraient pas, en principe, conduire au renoncement de l'institutionnalisation de la responsabilisation des agents. Elles devraient plutôt être perçues comme une invitation à une plus grande sécurisation des circuits des recettes et des dépenses de l'Etat et à l'adaptation de la GAR au contexte local. Ce renoncement pur et simple doit donc être considéré comme une incapacité d'adaptation ou comme une fuite de responsabilité.

La place insignifiante des contrôles dans le processus des réformes en cours participe de cette fuite de responsabilité.

Il faut, sur ce point et s'agissant du contrôle interne, relever l'écart qui existe entre la pratique actuelle du contrôle financier et le décret n°89-121 du 1^{er} octobre 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique. Ce texte affirme des principes de responsabilisation des services gestionnaires et de maîtrise de l'exécution des dépenses dont le respect exige le renforcement des « *fonctions traditionnelles de contrôle* » et une « *extension des contrôles et évaluations* »⁴⁶.

Le renforcement des fonctions traditionnelles n'implique pas leur maintien dans leurs formes primitives. Il est un impératif de procéder à la modernisation de ces contrôles dits administratifs. La nouvelle gestion qu'annonce les budgets-programmes (et éventuellement la GAR) appelle forcément une évolution de ces contrôles. On pourra pour cette modernisation s'inspirer du *contrôle général économique et financier* créée en 2005 en France dans le cadre de la LOLF. Il fusionne quatre corps de contrôle ou d'inspection⁴⁷. Cette modernisation des contrôles administratifs est doublée d'une extension des contrôles externes grâce, notamment,

⁴⁶ Voir Jean-Pierre DUPRAT, op. cit., p. 22 et 23

⁴⁷ Pour plus d'informations sur ce contrôle voir Jean-Luc ALBERT et Luc SAÏDJ, *Finances publiques*, Dalloz, 2009, p. 135 et suivant. Voir aussi Charles COPPOLANI, *Le contrôle général économique et financier*, RFDA, n°124, 2007

à l'introduction de l'évaluation, une technique utile en raison de sa nature à responsabiliser les acteurs et à faciliter la mise en jeu de leur responsabilité devant le peuple et le Parlement. Il faut aussi voir dans la faible intervention du Parlement togolais dans le processus des réformes en cours un aspect de l'irresponsabilité des acteurs. On ne souhaite pas évoquer ici les évolutions nécessaires à un meilleur contrôle parlementaire, mais la responsabilité de l'exécutif devant le Parlement du fait des décisions relatives aux réformes, ou éventuellement de la participation des élus aux réformes comme ce fut le cas en France où la dernière loi organique relative aux lois de finances d'initiative parlementaire a fait l'objet d'un consensus entre le Parlement et l'Exécutif⁴⁸.

Cette participation étant irréalisable, dans la pratique, en raison du manque d'expertise des parlementaires, la logique de responsabilité aurait voulu que le Gouvernement sollicite l'accord du Parlement pour ces actes-documents (DSRP et CDMT) et la feuille de route des réformes qui engagent l'action de l'Etat et donc les dépenses de l'Etat pour plusieurs années. Tel n'est pourtant pas le choix du Gouvernement qui a plutôt décidé de donner une valeur réglementaire à ces documents.

La responsabilité du Gouvernement n'est donc pas susceptible d'être mise en jeu du fait de l'introduction des nouveaux instruments de gestion et en général du fait des réformes elles-mêmes. L'exécutif ne pourra donc être tenu responsable de l'échec des réformes pourtant menées sous sa responsabilité. Ceci est dommage dans la mesure où les réformes peuvent avoir des conséquences désastreuses notamment la dérégulation du système administratif et financier⁴⁹.

Le Gouvernement doit se soumettre aux nouvelles exigences de gestion et d'administration qu'il veut imposer à ses agents et passer lui-même d'une logique de moyens à une logique de résultats. Ce passage est une tâche ardue dont la réalisation nécessite la mise en œuvre de tous les moyens notamment ceux touchant à l'environnement et à la dimension sociale des agents. Ces deux dimensions ne sont malheureusement évoquées que de manière lapidaire dans des réformes se référant, par ailleurs, très peu au contexte local.

B. Des réformes se référant très peu au contexte local.

Le caractère imposé des réformes explique cette faible référence au contexte local. Il faut rappeler que l'introduction de nouveaux instruments dans la gestion publique financière était

⁴⁸ Sur l'élaboration et l'adoption de cette loi, lire Jean-Luc ALBERT et Luc SAÏDJ, *op.cit.*, p. 269 et suiv. Lire aussi André BARILARI et BOUVIER, *La nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, LGDJ, 2004, p. 9 et suiv.

⁴⁹ Voir Patrick WACHSMANN *op. cit.*, p. 594. Selon cet auteur, la réforme peut être à l'origine d'une dépossession d'un savoir faire professionnel, d'une humiliation des acteurs du mépris et de la déconsidération de l'Etat, traitements qui risquent d'altérer la légitimité de l'Etat.

l'une des conditionnalités de la reprise de la coopération. De ce fait, l'empressement des autorités à recevoir les aides financières n'a pas favorisé l'écoute et l'implication des acteurs, notamment des agents publics.

1. La faible implication des agents publics.

Par cet intitulé, on veut évoquer la place de l'agent public dans les réformes en cours. Plusieurs études⁵⁰ ayant indexé la situation des agents des administrations financières comme l'une des causes de la mauvaise exécution des recettes et des dépenses de l'Etat, il aurait fallu les mettre au cœur des réformes. Il n'est pas nécessaire d'évoquer de nouveau la question de la rémunération qui peut être un véritable moyen de motivation et accroître la performance des agents. On évoquera la seule dimension sociologique des réformes. Cet aspect, très peu évoqué dans les réformes, détermine pourtant leur ancrage. Cette dimension sociologique soulève en effet la question simple, mais for essentielle, de la capacité individuelle et collective des agents de s'adapter aux changements et même d'en être les acteurs. Sans cette adaptation, les agents publics deviendront des freins au changement. Pour ce faire, les réformateurs doivent créer un cadre de collaboration efficace et des conditions permettant aux subordonnées de se motiver. Or, l'analyse des différentes actions menées révèle une réforme élitiste intéressant seulement les bailleurs de fonds et les hauts cadres de l'administration, comme en témoignent les castings des nombreux séminaires sur la réforme des finances publiques. Cette situation peut conduire les agents à rejeter les réformes.

Certains hauts fonctionnaires de l'administration peuvent aussi les rejeter. Cette seconde éventualité est la plus plausible dans la mesure où les anciennes pratiques, qu'on veut abandonner, déterminent le train de vie de ces personnes. Il est alors illusoire de s'attendre à ce que ces mêmes personnes privilégient du jour au lendemain les intérêts de la nation aux leurs. Se pose là, la question de la finalité des réformes. On peut s'aventurer à affirmer l'existence de plusieurs finalités en fonction des intérêts des acteurs. Pour les institutions internationales, il s'agit évidemment d'éviter que l'aide publique emprunte des circuits souterrains comme c'était le cas par le passé. Pour les dirigeants, ce peut être l'engagement du pays sur la voie du développement. Mais on pourrait aussi voir dans le comportement des dirigeants une simple technique d'enrichissement personnel. Dans

⁵⁰ Michel BOUVIER évoque une carence notable des agents administratifs pour l'ensemble des pays de l'Afrique francophone subsaharienne. Il évoque aussi la faible productivité de ces agents (Voir La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, étude précitée, pp. 41 et 108). Les mêmes carences sont relevées par la revue des dépenses publiques et de la gestion financière de l'Etat (précitée, p. 30 et suiv.)

ce cas, les mesures prises dans le cadre des réformes ne seraient que des subterfuges pour détourner l'attention des institutions financières internationales⁵¹. Enfin, les agents publics peuvent ne voir dans les réformes en cours qu'un nouveau moyen utilisé par les hauts cadres de l'Administration pour asseoir davantage leur autorité. Il était donc important, pour la définition de la stratégie des réformes, de faire appel à la théorie des jeux⁵² pour analyser le comportement de l'ensemble des acteurs, notamment des autorités publiques et des agents publics. Cette analyse a manqué, ce qui s'explique aisément par la précipitation des autorités.

2. Des réformes menées dans la précipitation.

La précipitation des autorités se manifeste principalement par l'absence d'un chronogramme établissant une hiérarchisation des réformes et par l'absence d'un temps réservé à l'apprentissage.

Plusieurs faits illustrent cette absence de hiérarchisation des réformes. Il faut citer en premier lieu la volonté déclarée des autorités d'introduire la GAR alors que l'exécution des recettes et des dépenses reste encore entachée de nombreuses irrégularités. S'il est vrai que l'adoption d'une logique de performance est une nécessité, celle-ci ne peut être entreprise de façon efficace qu'après une sécurisation préalable du cadre de la gestion des finances publiques. Il faut donc s'assurer de la transparence et de la régularité avant d'aller plus loin. Sans cette assurance, certains éléments de la GAR, notamment l'institutionnalisation de la responsabilisation des gestionnaires, ne peuvent être introduits sans être contre-productifs. Il faut citer, en second lieu, la décision des autorités togolaises d'établir un cadre de dépenses à moyen terme sans avoir amélioré, au préalable, les capacités de prévision de l'Etat et la qualité de l'information économique.

Ces deux exemples, révélateurs de la précipitation des autorités, vont à l'encontre des vertus de la progressivité qui exige, pour les réformes, que les actions soient menées les unes après les autres, afin qu'elles puissent apporter un réel changement. Dans ces conditions, l'opinion selon laquelle « *la poursuite des efforts engagés est critique pour assurer la transparence, l'efficacité et la responsabilité de l'emploi des ressources* »⁵³ est fondée. Un réel changement n'est aussi possible que si une place importante est accordée à l'apprentissage. Cela exige une expérimentation et une entrée en vigueur progressive des

⁵¹ La passation des marchés publics et la gestion des entreprises publiques attestent de la vigueur des vieilles pratiques malgré les réformes annoncées.

⁵² Voir Von Neumann et Morgenstern, *The Theory of Games and Economics Behavior*, 1944.

⁵³ Voir FMI, Togo : *Note consultative conjointe sur le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté* (2009-11), Rapport du FMI n°10/30, 2010, p. 5

réformes.

La nouveauté des instruments n'explique pas à elle seule ce besoin d'expérimentation. Il faut aussi évoquer le niveau de formation et d'instruction des agents cité souvent parmi les causes de la mauvaise exécution budgétaire. Sans ce temps d'apprentissage, le passage d'un système à l'autre ne sera du tout aisé.

Pour atteindre l'objectif d'efficacité de la dépense publique, les autorités togolaises ont opté pour la transparence et la gestion axée sur résultats. Mais la manière dont sont conduites les réformes amène à douter de la possibilité d'atteindre cet objectif. Il faut aussi évoquer des difficultés d'ordre général ou politique. On peut citer, en premier lieu, le financement des partis politiques et spécialement des campagnes électorales et, en second lieu, la conception que les togolais ont de la politique. Tant que les textes n'organiseront pas de manière rigoureuse le financement des partis politiques et ne limiteront pas le financement des campagnes électorales, vaines seront toutes les tentatives d'assainissement des finances publiques. En effet, dans la mesure où le pouvoir politique et le pouvoir financier sont indissociables et que le second est au service de l'autre⁵⁴, on peut supposer que les nombreux circuits souterrains sont au service d'un certain pouvoir politique.

Cette situation a fini par faire passer la politique pour un moyen (rapide) d'enrichissement personnel. Et tant que cette conception n'est pas éradiquée, les politiques trouveront toujours les moyens de contourner les (meilleures) règles de bonne gestion financière.

⁵⁴ Les liens entre ces deux types de pouvoirs sont bien décrits par Michel BOUVIER pour qui « *les phénomènes financiers publics sont avant tout des phénomènes politique* ». Voir Michel BOUVIER, *Mutation des finances publiques et crise du pouvoir politique ?*, RFFP, n°79, 2002, p. 241. Cet auteur va plus loin pour affirmer : « *les finances publiques fondent la substance des pouvoirs politiques et elles constituent en cela un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions* ». Voir Michel BOUVIER et Robert HERTZOG, *Réforme des finances publiques : réforme de l'Etat*, RFFP, n°73, 2001, p. 3